

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak awal tahun 2001 secara resmi pemerintah mengimplementasikan paket kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tentang dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Kebijakan otonomi daerah ini merupakan babak baru dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang lebih bercorak desentralisasi. Pengalaman dari banyak negara mengungkapkan pemberian otonomi secara luas kepada daerah-daerah merupakan salah satu resep politik penting untuk mencapai sebuah stabilitas sistem dan sekaligus membuka kemungkinan bagi proses demokratisasi yang pada gilirannya semakin mengukuhkan stabilitas sistem secara keseluruhan. Derajat stabilitasi sistem bisa dicapai melalui pengaturan politik dan pemerintahan yang bercorak desentralisasi.

Sebagai bangunan atau entitas sosial politik, desa tumbuh dan berkembang jauh mendahului negara modern, yang sekarang ini dikenal dengan Negara Republik Indonesia. Namun, dalam perjalannya desa justru didudukkan sebagai alat dari penguasa untuk menjangkau dan menertibkan rakyatnya. Secara netral, desa didudukkan sebagai organ negara dalam tataran paling bawah. Selain itu, dalam cara kerja birokrasi pemerintahan yang sangat hirarkis selama ini, desa berperan tidak lebih dari sekedar kaki tangan

pemerintah. Sebetulnya desa memiliki dua wajah, pertama desa adalah suatu institusi kemasyarakatan yang diwariskan secara turun-temurun oleh masyarakat. Melalui desa ini masyarakat setempat mengatur dan mengurus dirinya sendiri, termasuk melakukan pengelolaan konflik dan mengembangkan kemaslahatan bersama. Dalam konotasi inilah desa didefinisikan sebagai suatu masyarakat hukum ataupun entitas sosial politik yang bukan hanya berhak namun juga mampu mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingannya sendiri (Purwo Santoso, 2006: 239).

Tatkala suprastruktur desa hadir atau berkembang, desa kemudian memiliki wajah ganda. Di satu sisi desa tetap bertahan sebagai institusi kemasyarakatan dan di sisi lain menjadi bagian dari rantai birokrasi pemerintahan modern. Seperti yang telah diketahui bahwa pada masa orde baru pemerintah berkepentingan menyeragamkan tatanan internal desa yang begitu beragam di negeri ini. Pemerintah menginginkan agar desa menjadi instrumen pembangunan yang efektif dan efisien, dan keaneragaman dianggap sebagai kendala. Ketika keunikan desa yang sangat kaya dengan keragamannya diseragamkan oleh pemerintah, desa hanya sekedar menjadi entitas administrasi pemerintahan.

Ketika desa diperlakukan sebagai alamat bagi berbagai proyek atau sebagai unit pemerintahan terendah, maka desa lebih dipahami sebagai milik pemerintah daripada milik masyarakat. Ketika desa telah diperlakukan sebagai kepanjangan tangan penguasa untuk memerintah rakyatnya, maka tidak tersisa lagi peluang menjadikan desa sebagai wadah atau saluran untuk

mengekspresikan keluhan kesah dan permasalahan-permasalahannya kepada para pembuat kebijakan yang dialamatkan ke desa-desa tadi.

Saat ini desa memasuki babak baru ketika desentralisasi dan demokrasi lokal mengalami kebangkitan, dengan lahirnya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Desa diberi hak dan kewenangan untuk mengatur sendiri urusan rumah tangganya. Bagaimanapun desentralisasi dan demokrasi lokal merupakan solusi yang manusiawi dan paling canggih bagi pengelolaan pemerintahan dan pembangunan. Keduanya secara normatif dapat mendorong tumbuhnya kemandirian masyarakat lokal, mengembangkan potensi dan prakarsa lokal, mendekatkan pelayanan publik, meningkatkan pemerintahan lokal yang transparan dan akuntabel, dan memperkuat partisipasi masyarakat lokal. UU Nomor 22 tahun 1999, sedikit banyak telah memberikan ruang bagi euforia kebangkitan semangat lokalitas dan otonomi desa (Sutoro Eko, 2006: 270).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai revisi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak mengubah secara substansial ketentuan mengenai desa. Baik UU No 22 Tahun 1999 maupun UU No 32 Tahun 2004 menentukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya. Akan tetapi, dalam UU No 22 Tahun 1999 keberadaan desa hanya dalam daerah kabupaten, sedangkan dalam UU No 32 Tahun 2004 desa bisa berada dalam daerah kabupaten dan juga bisa dalam daerah kota. Perbedaan lain yang mendasar adalah perubahan Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Badan Permusyawaratan Desa tidak

mempunyai fungsi pengayoman adat, ia hanya mempunyai fungsi regulasi dan penampung aspirasi.

Tetapi praktek desentralisasi, mulai dari kebijakan sampai praktek empirik pengelolaan kekuasaan mengandung sejumlah kelemahan yang ujungnya adalah ruang terbatas bagi otonomi desa. Apabila dilihat dari sisi paradigmatis atau pemahaman terhadap desentralisasi dan otonomi desa, desentralisasi dan otonomi desa kerap kali dipahami secara sempit hanya sebagai bentuk penyerapan urusan secara administratif, otonomi dalam keuangan, maupun pengelolaan kewenangan pemerintah. Pemahaman itu antara lain telah mengabaikan aspek pembagian kewajiban dan tanggung jawab publik pemerintah serta partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan desa.

Dari sisi kebijakan maupun regulasi pemerintah, yang ditekankan adalah otonomi yang berbasis pada kabupaten/kota, sehingga tidak memberikan jaminan formal bagi otonomi desa. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun PP Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa telah menggariskan bahwa desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Namun, konsepsi ini tidak memberikan batas-batas otonomi yang lebih besar dan konkret sebagaimana otonomi yang diterima kabupaten/kota. Bagaimanapun

desa dipandang sebelah mata oleh pemerintah, yang tetap menjadi subordinat yang harus tunduk pada perintah kabupaten.

Tarik menarik kewenangan pusat dan daerah serta provinsi dan kabupaten/kota, besarnya kelembagaan organisasi perangkat desa, kacaunya sistem kepegawaian, kurangnya kemampuan desa dan masalah efektifitas partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan otonomi, merupakan beberapa permasalahan dasar otonomi desa. Dari permasalahan tersebut, masalah partisipasi sebagai salah satu prinsip pemerintahan yang baik (*Good governance*) memerlukan pemberdayaan masyarakat agar efektif dalam penyelenggaraan otonomi desa. Hal ini sejalan dengan prinsip pemberian otonomi kepada kepala desa yaitu perlunya pemerintah desa mendorong pemberdayaan masyarakat (Ishak Palukadang, 2002:4).

Tuntutan-tuntutan masyarakat dapat terwujud apabila dapat tercapai suatu pemerintahan yang baik, yang didefinisikan sebagai proses yang berkenaan dan memungkinkan penggunaan kekuasaan negara di bidang ekonomi, politik dan administratif secara baik dan efektif dengan menjaga hubungan sinergis dan konstruktif antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat dalam melaksanakan fungsinya masing-masing mengenai urusan-urusan negara pada setiap tingkatan. Untuk dapat mewujudkan pemerintahan yang baik, salah satu yang harus diperhatikan adalah prinsip akuntabilitas, yaitu sebagai kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan

dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggung jawaban fiskal, managerial, dan program.

Akuntabilitas publik merupakan isu yang sangat penting bagi demokrasi pemerintahan desa. Tetapi secara empirik akuntabilitas tidak terlalu penting bagi kades. Ketika kades sudah memainkan fungsi sosialnya dengan baik, maka kades cenderung mengabaikan akuntabilitas di hadapan masyarakat. Ia tidak perlu mempertanggungjawabkan program, kegiatan, dan keuangannya, meski yang terakhir ini sering menjadi problem yang serius. Proses intervensi negara ke desa dan integrasi desa ke negara menjadikan kades lebih peka terhadap akuntabilitas administratif daripada akuntabilitas politik pada basis konstituennya.

Padahal sebenarnya akuntabilitas merupakan hal yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintah desa. Pemerintah desa sebagai pemegang otoritas kebijakan publik di daerah wajib mempertanggungjawabkan tindakan yang diambil kepada masyarakat. Prinsip ini memberikan isyarat bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Akuntabilitas akan memastikan bahwa penyelenggaraan pemerintah desa telah dilaksanakan dengan baik (Hari Sabarno, 2007:130).

Lemahnya transparansi adalah masalah lain yang melengkapi lemahnya akuntabilitas pemerintahan desa, yang bisa dilihat dari sisi kebijakan, keuangan, dan pelayanan administratif. Kebijakan desa umumnya dirumuskan oleh elit desa tanpa melalui proses belajar dan partisipasi yang memadai desa, yang menjadi objek resiko kebijakan,

biasanya kurang mengetahui informasi kebijakan dari proses awal. Pemerintah desa sudah mengaku berbuat secara transparan ketika melakukan sosialisasi, tetapi sosialisasi adalah proses transparansi yang lemah, karena proses komunikasinya berlangsung satu arah dari pemerintah desa untuk memberi tahu informasi dan bahkan hanya meminta persetujuan maupun justifikasi dari warga (Sutoro Eko, 2006: 263).

Pengelolaan keuangan dan pelayanan juga sedikit banyak bermasalah. Kecuali segelintir elit, warga masyarakat tidak memperoleh informasi secara transparan bagaimana keuangan dikelola, seberapa keuangan desa yang diperoleh dan dibelanjakan. Masyarakat juga tidak memperoleh informasi secara transparan tentang prosedur dan biaya memperoleh pelayanan administratif.

Selain akuntabilitas, pemberdayaan masyarakat merupakan titik penting dalam hal penyelenggaraan otonomi desa. Pemberdayaan masyarakat dilaksanakan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang hakikat demokrasi dalam penyelenggaraan otonomi desa, serta menciptakan akses bagi masyarakat untuk berperan aktif dalam proses penetapan kebijakan publik yang mengatur kepentingan masyarakat (Hari Sabarno, 2007: 121).

Pemberdayaan masyarakat diperlukan agar kebijakan penyelenggaraan otonomi di desa didasarkan pada prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Pemberdayaan masyarakat dimaksudkan sebagai upaya menjadikan masyarakat seperti lembaga politik, lembaga ekonomi, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat, serta komunitas, keluarga dan individu

memiliki kemandirian, kemampuan, kapasitas dan efektifitas untuk melaksanakan partisipasinya dalam penyelenggaraan otonomi desa. Tetapi kondisi domain pemerintah desa yang menjadi harapan dunia usaha dan terutama masyarakat menghadapi ketidakberdayaan (Ishak Palukadang, 2005:355).

Dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, maka diterapkanlah kebijakan otonomi desa di Desa Aglik, Kecamatan Grabag, Kabupaten Purworejo. Namun dalam prakteknya, penerapan otonomi desa ini masih mengalami banyak kelemahan dan kekurangan dalam beberapa bidang, khususnya yaitu dalam bidang akuntabilitas dan pemberdayaan masyarakat setempat.

Akuntabilitas sebagai salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah kepada masyarakat atas berbagai pengelolaan dan pelaksanaan pemerintahan di desa dirasakan masih lemah, hal ini salah satunya terlihat pada tingkat informasi yang diterima oleh masyarakat tentang berbagai penyelenggaraan pemerintahan di Desa Aglik masih rendah. Hambatan atau kendala dalam mewujudkan akuntabilitas pemerintahan desa yang sempurna juga menjadi faktor penyebab lemahnya akuntabilitas pemerintahan di Desa Aglik.

Selain akuntabilitas pemerintahan, salah satu indikator penerapan otonomi desa adalah pelaksanaan pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu kewenangan yang diberikan kepada desa untuk membentuk individu dan masyarakat yang mandiri dalam rangka

penerapan otonomi desa. Namun dari hasil observasi terlihat bahwa pelaksanaan pemberdayaan masyarakat di Desa Aglik dapat dikatakan masih rendah. Hal ini terlihat dari masih sedikitnya program pemberdayaan yang dilaksanakan oleh desa, selain itu kendala atau hambatan dalam pelaksanaan pemberdayaan juga menjadi faktor rendahnya pemberdayaan masyarakat di Desa Aglik.

Saat ini penerapan otonomi desa sedang digencarkan, akuntabilitas dan pemberdayaan masyarakat dituntut untuk dapat mensukseskan terlaksananya penerapan otonomi desa, dengan adanya kelemahan-kelemahan dalam hal akuntabilitas pemerintahan desa dan akuntabilitas masyarakat di Desa Aglik, saat ini pemerintah Desa Aglik dituntut untuk menguatkan dan meningkatkan akuntabilitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat dalam rangka penerapan otonomi desa. Untuk itu peneliti tertarik untuk meneliti penerapan otonomi desa dalam menguatkan akuntabilitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat di Desa Aglik, Kecamatan Grabag, Kabupaten Purworejo.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Praktek desentralisasi desa yang masih mengandung beberapa kelemahan yang berimbas pada pelaksanaan otonomi desa.
2. Lemahnya kemampuan desa dalam mengefektifkan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi desa di Desa Aglik.

3. Lemahnya akuntabilitas pemerintahan desa Aglik yang merupakan salah satu titik lemah penyelenggaraan otonomi desa.
4. Masih lemahnya transparansi pihak pemerintah Desa Aglik terhadap masyarakat.
5. Pelaksanaan pemberdayaan masyarakat yang dirasakan masih kurang dalam pelaksanaan otonomi desa.
6. Adanya hambatan-hambatan yang menjadi faktor penyebab lemahnya akuntabilitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat di Desa Aglik.

C. Batasan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang tertuang di dalam identifikasi masalah, peneliti akan membatasi permasalahan, diantaranya:

1. Penerapan otonomi desa di Desa Aglik, Kecamatan Grabag, Kabupaten Purworejo
2. Usaha atau upaya pemerintah desa Aglik dalam menguatkan akuntabilitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat.
3. Hambatan-hambatan pemerintah Desa Aglik dalam menguatkan akuntabilitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.

D. Rumusan Masalah

Dari latar belakang dan identifikasi masalah dirumuskan permasalahan penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana penerapan otonomi desa di Desa Aglik, Kecamatan Grabag, Kabupaten Purworejo?

2. Bagaimana upaya yang dilakukan pemerintah Desa Aglik, Kecamatan Grabag, Kabupaten Purworejo dalam menguatkan akuntabilitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa?
3. Apa saja hambatan dalam menguatkan akuntabilitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat di Desa Aglik, Kecamatan Grabag, Kabupaten Purworejo?

E. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah, yaitu:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan otonomi desa di Desa Aglik Kecamatan Grabag, Kabupaten Purworejo.
2. Untuk mengetahui bagaimana upaya pemerintah Desa Aglik dalam menguatkan akuntabilitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.
3. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi pemerintah Desa Aglik dalam menguatkan akuntabilitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.

F. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan memberikan kegunaan untuk pengembangan pengetahuan tentang kebijakan otonomi desa pada khususnya.

- b. Dapat dijadikan sebagai acuan dalam penelitian berikutnya sesuai dengan bidang penelitian khususnya untuk pengembangan materi Pendidikan Kewarganegaraan .

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti untuk lebih mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir yang dinamis sekaligus untuk mengetahui kemampuan peneliti dalam penerapan ilmu yang diperoleh dibangku kuliah Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum dan sebagai bekal peneliti untuk menjadi guru yang profesional.
- b. Sebagai masukan bagi pemerintah desa dalam melaksanakan suatu akuntabilitas pemerintahan serta pemberdayaan masyarakat desa dalam rangka penerapan otonomi desa.

G. Batasan Pengertian

1. Otonomi Desa

Otonomi desa yang dimaksudkan dalam penelitian ini yaitu kewenangan yang dimiliki oleh desa untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya serta kewenangan untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat dengan tujuan untuk menciptakan suatu kemandirian desa.

2. Akuntabilitas Pemerintah Desa

Akuntabilitas pemerintah desa dalam penelitian ini dimaknai sebagai pertanggungjawaban para penyelenggara pemerintah desa (kepala desa, perangkat desa, dan Badan Permusyawaratan Desa) atas keberhasilan dan

kegagalan dalam pelaksanaan berbagai misi organisasi dalam mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik.

3. Pemberdayaan Masyarakat Desa

Pemberdayaan masyarakat desa yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu suatu proses atau upaya untuk memperoleh atau memberikan daya, dan kemampuan kepada individu masyarakat desa sehingga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam merencanakan proses pengambilan keputusan, implementasi, pemantauan dan pemeliharaan hasil-hasil pembangunan di desa dimana masyarakat itu tinggal.

4. Penerapan Otonomi Desa dalam Memperkuat Akuntabilitas Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat

Penerapan merupakan suatu perbuatan mempraktekkan suatu teori, metode, dan hal lain untuk mencapai tujuan tertentu dan untuk suatu kepentingan yang diinginkan oleh suatu kelompok atau golongan yang telah terencana dan tersusun sebelumnya. Jadi pengertian penerapan otonomi desa dalam memperkuat akuntabilitas pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat yaitu suatu perbuatan mempraktekkan otonomi desa dalam memperkuat pertanggungjawaban pemerintah desa dalam berbagai misi organisasi yang telah dilaksanakan demi mencapai suatu tujuan dan upaya untuk memberikan daya dan kemampuan kepada masyarakat untuk dapat lebih berpartisipasi dalam lingkungan masyarakatnya.